

舊市中心再生計畫之研究 ——以台南市為例

The Research for Regeneration Programs of Old City Centers—A Case Study of Tainan City

曾憲嫻* 呂偉婷** 倪佩君***

摘要

從 70 年代起，城市更新一直是西方國家城市政策的主要議題；從 90 年代起，隨著全球化、環境資源的日益重視，一種內涵更多元化、綜合化的都市再生概念應運而生。亞洲的部分都市也陸續可以窺見舊市中心機能往往不符時代需求，進而導致都市中心衰退，造就另一個新興區的現象。然而在資源經濟觀點下，無限擴張使用都市土地、交通動線、資金挹注等對於都市本身而言，是一種資源浪費，這樣的觀點是誘發本研究進行的動機。

台灣的舊街區衰退常是因為居民遷移，造成市中心空洞化，此外商業沒落、實質環境條件惡化，亦是加速舊市區的衰退的重要因素；而一般在考慮都市更新架構時，並未呈現這樣的問題意識，而是以案子的方式來處理。本研究以台南市的都市更新政策為基礎，由都市的問題來考量台南市都市再生架構，進而提出舊市中心再生計畫架構面向與要素，為提供後續舊市中心再生之參考。

關鍵字：都市再生、舊街區、再生計畫、台南市

* 成功大學都市計畫研究所助理教授。

** 成功大學都市計畫研究所碩士研究生。

*** 成功大學都市計畫研究所碩士研究生。

Abstract

Urban Regeneration has been an issue of concern for the western countries since the 1970s. As of the 1990s, with the emphases being placed much more than before on such issues as globalization and environmental resources, the idea of a more multi-purpose urban regeneration has arisen. Some cities in Asia are now also faced with the decay of the city center as the functions of the old city centers can no longer keep up with the times, leading to the birth of new prosperous areas. Yet, from a financial viewpoint, the infinite expansion of land, transportation and investment is a waste of resource for the city. This viewpoint is the one that initiated this research.

Decay of the Aged Blocks in Taiwan stemmed from the emigration of residents, which caused the city center to hollow out and led the trade business to fall. The deterioration of the conditions of the material environment has also accelerated the decay of the Aged Blocks. However, when one considers the structure of urban regeneration, one tends to not be aware of these problems; leaving them to be dealt with case by case when the need arises. This research is based on the urban regeneration of Tainan City, aiming to consider the structure of Tainan's urban regeneration in view of the city's problems. Further, it is hoped that by addressing the directions and factors to do with the regeneration of aged city centers in this study, reference can be provided for followers of similar research in the future.

Keywords : Urban Regeneration, Old District, Regeneration Program, Tainan City

一、前言

舊市中心常是當時行政、經濟、商業、服務、文化等具備中樞機能的都市中心空間，同時歷經長年歷史，是孕育文化、傳統的場所。但是伴隨都市發展的問題，市中心沒有配合時代更新，自然易於衰退。根據野口和雄^(註1)所言：「市中心過度細分化造成複雜的權利關係；相對於便宜地價的郊區開發，高地價和固定資產稅、遲來的都市基盤建設、狹隘的都市空間，市中心的衰退是必然的現象」^(註2)。

台灣從光復以來，基於當時之社會背景，經濟快速起飛，整體都市對於建地需求大增，故以市地重劃方式增加可建築用地；同時為考慮台南市未來發展之需，重劃地區大部分為都市外圍地區。但我們從人口的角度來看，台灣整體人口預計至 2018 年達零成長^(註3)，台南市部分，於人口成長部分近十年來僅平均增加率為千分之 6.87^(註4)，整體成長的速度也持續減緩，少子化及高齡化時代隨之來臨，故過多的都市外圍地區建設實不需要，過多的都市新地區建設或新市鎮郊區開發只會讓都市資源過度競爭而造成浪費，整體都市應朝向都市內部發展。故本篇論文針對台南舊市中心的發展問題，提出舊市中心之「再生計畫」，並以此為探討台南市舊市中心再生的可能性研究基礎。

二、都市再生相關理論

(一)「都市再生」(Urban Regeneration) 的內涵

台灣對於「再生」這個名詞較陌生，大部分所討論的舊市區再發展問題皆以「更新」為主。對於「都市更新」在法規中明訂，其目的為「促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益土地再開發利用與復甦都市機能等」，但其後卻定義為「在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施」。從其方式「整建、重建、改建」一詞可得知，其所偏向的尚屬「建築」面向，對於整體都市內部再發展之目標實有一段差距。

國內探討都市再生內涵的文獻甚少，由陳麗春的定義「都市再生」係指在都市機能衰頹地區，以社會、經濟、或實質環境改善等手段，注入都市新機能，頗具永續發展的觀念。它與重建的最大差異在現有建物的保存

與利用，但會進行必要的整修（陳麗春，1999）。其對都市再生一詞解釋仍以「建築」為主，強調「建築再利用」。

對於舊碼頭地區和市中心再生有相當事業成果的英國從 Richard Rogers 政權時代（1979～1990 年）開始放寬開發管制，設立開發公社，指定地域進行開發。Richard Rogers 率領的都市戰略部隊（Urban Taskforce）提出「朝向都市復興（Toward an Urban Renaissance）」等關於都市再生的許多政策提案；「都市再生」（Urban Regeneration）一詞，被賦予其更廣之涵意，取代舊觀念的都市更新。都市再生，除建築物本體外，另一方面是希望政府可將投資行為、工作、消費行為、好的生活品質帶回都市地區（Chris Couch, 1990），可創造更多的工作機會改善都市經濟，改善都市財政，建造符合環保的綠建築，引入豐富的文化活動活化都市，降低都市犯罪率等^{（註 5）}。故都市再生是一種綜合性及整合性的遠景，帶領解決都市問題和持續在經濟、實質、社會與環境的改善（Lichfield, 1992, P.19）。更重要的是，它是一種代表在特定區域、特定時間對於都市衰退挑戰的回應（Peter Roberts & Hugh Sykes, 2000）。

表 1 英國都市再生歷程表

時期 政策 型態	1950s 重建時期	1960s 復興時期	1970s 更新時期	1980s 再發展時期	1990s 再生時期
主要 策略 導向	重建及擴充老舊地區在主要計畫；郊區發展。	延續 50s 之政策；郊區及周邊成長；嘗試於復興。	著重於更新與鄰里計畫；仍在周邊有發展。	許多發展與再發展主要計畫；旗艦計畫；城鎮計畫。	趨向更綜合形式的政策與執行；更著重於整合性。
社會 內涵	住宅和居住標準的提升	社會福利的促進	以社區為主的行動和更大的活力	含選擇性政府補助之社區自主	著重於社區角色
實質 重點	改建內部地區和周圍發展	部分延續 50s，並有地區復興	對老舊都市地區有大規模更新	主要改建計畫和新發展；旗艦計畫	比 80s 更審慎；遺產與保留
環境 面向	地景與植栽	選擇性改善	部分創新之環境改善	對廣泛達成環境目標的關心成長	引進對環境永續之廣泛想法

資料來源：Peter Roberts（2000），Urban Regeneration，p.14；本研究整理。

亞洲最早提出「都市再生」(Urban Regeneration) 的國家是日本，其強調都市再生是源於人口減少，考慮資源再利用的時代趨勢而生的。它包含政策面、制度面的考慮；落實在都市的土地處理、市街地再發展手法；以及剩餘樓地板的消化、建築的共生手法等等面向上。對於 21 世紀活力都市的產生，資訊流通、國際化、少子高齡化的社會經濟情勢變化，提升都市魅力和國際競爭力是都市再生基本的意義（都市再生基本方針，2004，日本都市再生本部）。

從英、日都市再生的內涵探討起，可知「都市再生」(Urban Regeneration) 為近年來對於更新定義面向的擴充，其考量政策配合，以整體社會、經濟、實質環境改善為主。都市再生是將都市機能衰頹的地區，以整合性的方式來進行問題解決。綜合以上所述，都市再生強調一個更長期性、整體性、策略性等綜合考量以解決都市問題。

（二）緊湊都市 (compact city) 所強調的重要觀念

在傳統的都市成長理論下，都市機能從趨於上升到達頂峰後，便開始下降，此時若不作任何動作都市則面臨死亡。故在成長理論下，都市應於機能下降之際進行對策，使都市機能可持續不斷再生（見下圖 1）。都市機能衰頹的現象，除了由於都市本身內在自身的衰退外，另有外在的因素導致，如新設重劃區等。由於人口被吸引往更好的生活品質地區，而忽略了舊市中心的便利性與再生可能性。

舊市中心的人口和都市機能集聚，有方便的徒步生活圈和既有的社群關係；若都市無意義的擴張將會造成都市經營的成本增加，公共服務的效率降低，造成市中心的空洞化；市中心的空洞化接著導致閒置的建築和空間越來越增加。此外都市蔓延和擴張影響所及尚包括都市周邊的自然環境被破壞，對於社群關係的維繫也將是問題。相對於無計劃的都市蔓延和擴張，舊市中心的再生考量了節約社會資本，此即為緊湊都市 (compact city) 所強調的重要觀念。故為了達成緊湊都市 (compact city) 的想法，基本上，開發政策應移轉到市中心。

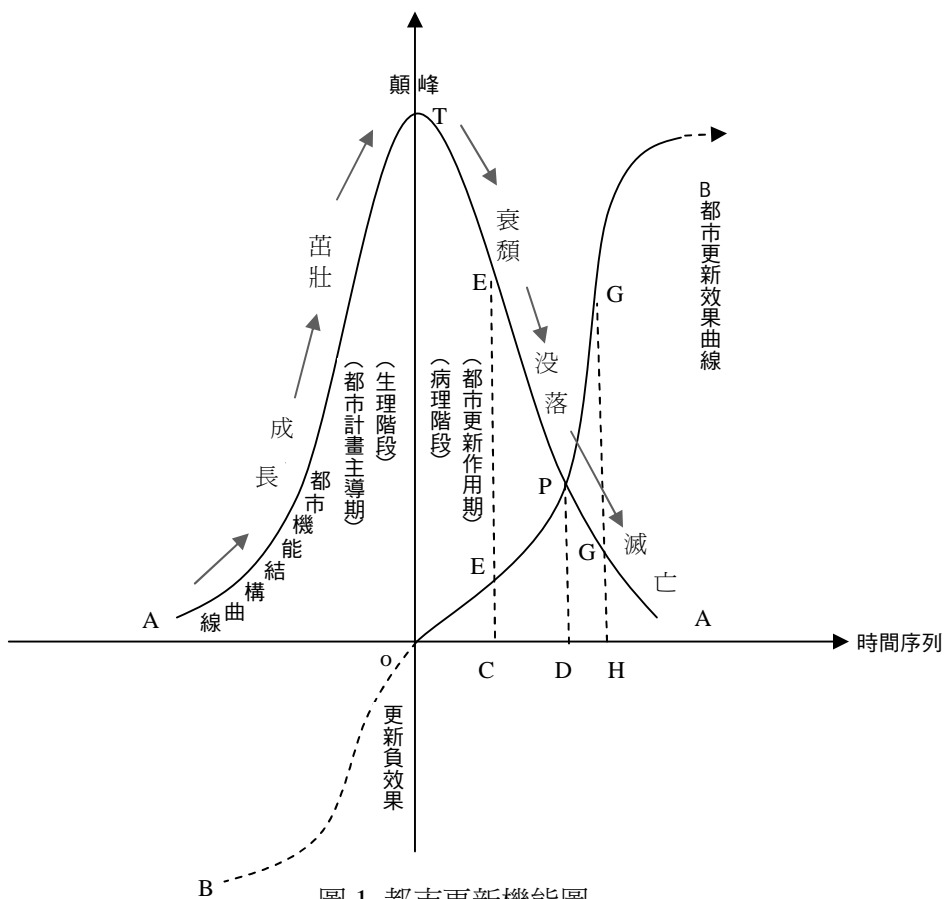


圖 1 都市更新機能圖
資料來源：黃正義，1981；本研究重繪製。

三、台南市舊市中心的發展背景和都市更新現況

(一) 台南市舊市中心的發展背景

台南市所呈現的現代都市架構，和日治時期的都市改造有關；台南舊市中心的變遷以「民生綠園圓環」為例來說明。1911年以計畫地區與計畫人口進行「臺南市市區改正計畫」，爾後民生綠園圓環附近以公共建築為主，包括當時的台南廳舍、測候所、警察署、地方法院、合同廳舍、郵局和銀行等等。光復之後，民生綠園仍是重要行政中心，許多建築仍是沿用

日治時期的建築物。

但於 90 年代初期，隨著台南市政府、市議會、地方法院等相關機構遷往新的市政中心區，促使新安平地區發展起來，現在民生綠園圓環重要及繁榮程度已不如從前。目前圓環附近有中西區區公所、台灣文學館、文資中心、氣象博物館等公共建築，其他則為一般店鋪商家。民生綠園一帶廣泛地涵蓋了台南市最完整的各類日治時期以來的政治、文教、商業等公共歷史性建築，以及明清時期以來的傳統寺廟與街巷空間，這也是舊市中心最為重要的歷史價值所在。

台南市舊市中心主要面臨問題，除了政治重要性下降之外，其服務機能也持續衰退中，使得人口紛紛搬遷。再者，由於更新事業起步發展較緩、市中心的土地產權細分複雜、地價較高、整合的困難重重等，造成舊市中心再生的難度增加。

（二）台南市都市更新現況

台灣的都市更新歷程其實很短，從 1998 年開始才有都市更新立法，台南市也是最近幾年開始實施執行都市更新。台南市都市更新初期是以規劃調查為主，於 2000 年有「台南市都市更新綱要計畫」，擬定 23 個更新地區（見下圖 2），其中 10 個是優先更新地區，3 個為旗艦計畫地區。雖然台南市目前尚無一個都市更新完成成功的案例，但旗艦計畫地區之一的水交社文化園區目前已實施當中，為一老舊眷村改建示範計畫。



圖 2 台南市更新地區位置圖

資料來源：參考「台南市都市更新推動手冊」，2006；本研究繪製

近年來，台南市政府依「都市更新推動手冊」^(註6)擬定整體台南市都市更新方向，在環境面上分為五大區域，包括古城歷史區、老舊衰敗區、特殊主題區、外圍新市區、無開發壓力區等。該手冊所提及的古城歷史區、老舊衰敗區、特殊主題區皆可能是老舊市中心區；雖然該手冊對於上述各個區域皆有再生策略、更新準則、公共空間營造重點等描述，尚有包含地區推動與執行計畫，以及如何落實的機制面向，但僅提供概略的大方向。由於後續更新推動皆是以指定 23 處更新地區進行為主，前述的五大分類意義便難以瞭解。

本研究舊市中心民生綠園一帶屬於優先更新地區（孔廟文化園區更新地區），目前有零星公共空間改善，如人行步道等。故從政策到落實面上，欠缺一個重要的環節銜接，使得兩者層級懸殊過大（下圖 3）。本研究認為政策方向引導的都市更新，應該對古城歷史區、老舊衰敗區、特殊主題區等老舊市中心區定位，並提出相應的計畫內容想法，以落實地區的更新推動。

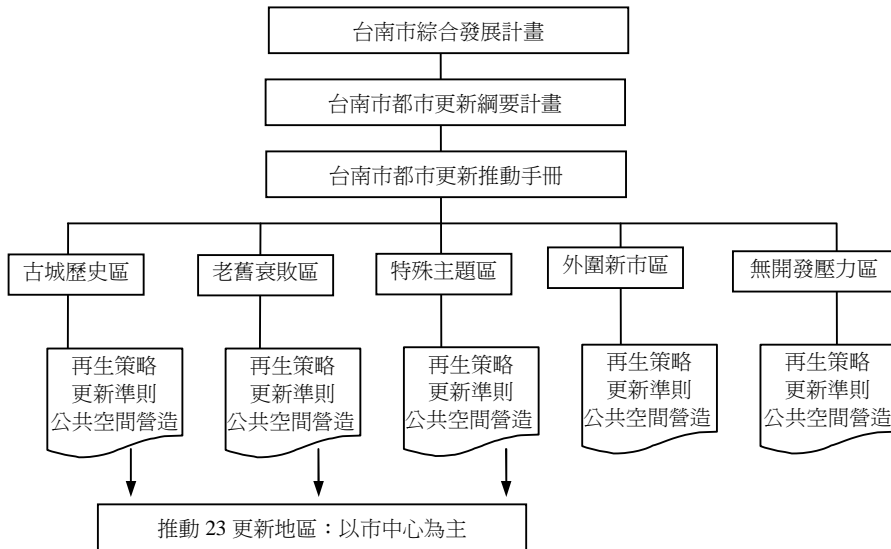


圖 3 現行都市更新政策

資料來源：參考「台南市都市更新推動手冊」，2006；本研究繪製。

四、台南市舊市中心再生計畫

(一) 整體再生計畫的架構

本研究認為舊市中心再生不應僅以劃設都市更新地區的方式進行，應當對整體都市結構問題有所了解，有系統的建立整體計畫。計畫應呈現每一個不同區域的特質，在計劃的橫向上考慮各區域的角色分擔；縱向方針上彌補上述從政策面至落實的層級落差。

本研究建議將其修改為在政策下應有分區計畫，再進行環境屬性劃設動作，故將其分屬三大分區（見下圖 4），包括「都市外圍地區」、「舊市中心區」、「新市中心區」。每個分區亦有其再生計畫，是對整體環境的考量之下所建立的大規範與準則，在其分區之內之再生計畫亦可對於不同性質的環境屬性特性進行細項更新計畫、策略或準則建立。故以此分類不同於現行的更新政策模式，以分類五大分區，後指定 23 個更新地區後皆是以此更新地區為主的更新計畫；本研究提出的想法是一個都市應全面性的分

區，每個分區再針對不同的情況進行討論再生方法。舊市中心和都市外圍地區、新市中心區的再生方法不同，需要程度也不同。

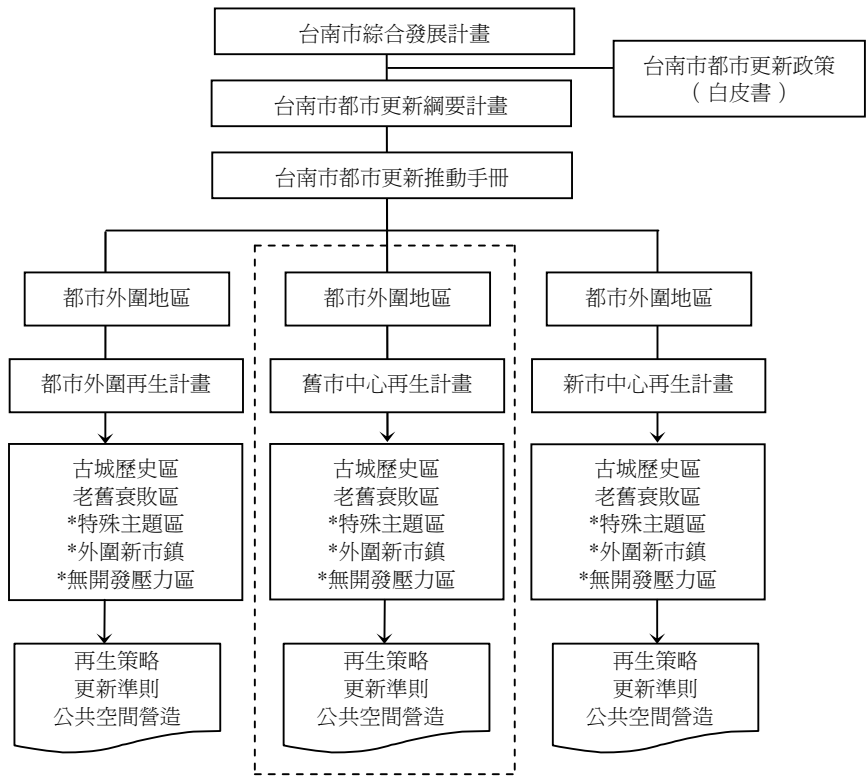


圖 4 建議修改之都市再生政策架構

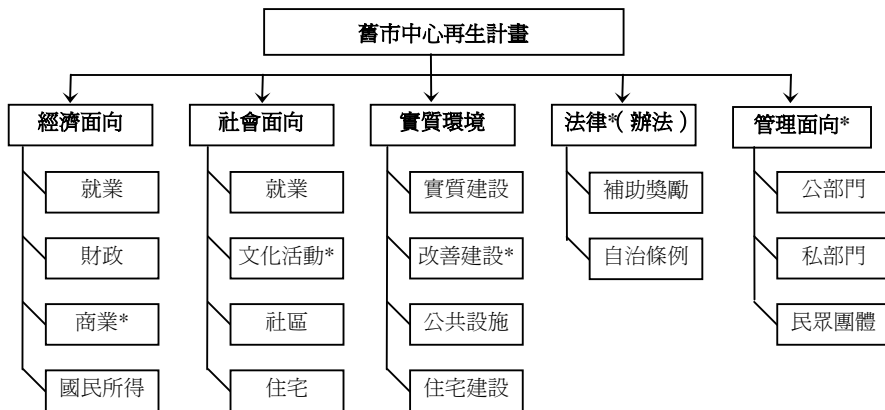
資料來源：本研究繪製^(註7)

(二) 舊市中心再生計畫

舊市中心的再生計畫分類以「經濟面向」、「社會面向」、「實質環境」、「法律」及「管理面向」為主^(註8)。進而統整其劃分為經濟、社會、實質等主要三個面向，輔以法律及管理進行整合性的再生計畫。主要經濟、社會及實質環境部分，其議題甚多，應針對實際的舊市中心現況調查進行調整(見下圖5)。實質環境部分由「加入新的、修復舊的」觀念擬出實質建設、改善建設，及都市基盤設施的公共設施與住宅建設。再者，若欠缺立法機制的計畫難有立足之地，故本研究擬定加入法律面向部分。

若再生計畫僅止於待政府進行計畫，恐都市機能再生之時程必要拉長，且政府的財政負擔必定沉重。故不同現行的架構，再生計畫應在計畫底下首先整合各部門，尤其再生面向涉及甚廣，若僅只限於市府都市發展局掌管恐有失「再生」其「整合性」、「綜合性」之本質內涵，故本研究提出一管理面向應是整體性的，政府部門可有相關單位進行整合或是設立再生部門可綜合性考量，並架構在一般部門之上，使之對部門計畫具有影響力，除此，尚須包含私部門及民眾團體方面之考量，使再生計畫不致僅為政府計畫，也才能達到誘導民間的目的。

以台南市舊市中心而言，整體擬定架構面向與細項，除了首先應著重法律及管理面向外，於經濟面向上應首先著重於商業，社會面向為文化活動，實質環境則為改善建設部分，其理由為根據田野調查的結果，舊市中心商業衰頹情形嚴重，且許多老舊房屋閒置造成都市環境景觀及衛生上之虞，可透過商業振興與實質環境之改善建設，輔以台南在地傳統文化之活動，使舊市中心再生。



*為再生計畫各面向之首要著重重點，法律與管理面向應為計畫前首先考慮，避免欠缺管制，各方面內的細項*者為首要著重重點細項。

圖 5 舊市中心再生計畫架構圖
資料來源：本研究繪製

五、結論

在舊市中心有其存在的歷史紋理，大規模的傳統更新方式破壞了既有的社群關係；都市是人們聚集、相遇，可以經驗各種活動的地方，如果其機能被置換後，都市的繁盛景象和魅力將會銳減。本研究認為新的都市更新觀念不是只是僅關心經濟、實質環境之利益上，亦應關心社會面向上，進而考量整體綜合性的都市再生。

目前台灣探討都市再生的論文很不足，僅有從政策面來探討的論文。本研究以台南市歷史發展探討都市再生觀念，並從現行制度下整理並建議修改政策架構，提出政策之下的再生計畫，並從全面性的理解上提出都市更新的問題點，進而擬定舊市中心再生架構之面向與要素，為提供後續舊市中心再生之參考。考慮到都市暨有的歷史履歷和實質的問題，整體性地提出都市再生的建議，是本基礎研究所提供的視界。

註釋

註 1：日本野口都市研究所所長、都市規劃者。

註 2：野口和雄，中心市街地活性化法と各種支援施策を考える，都市再生と新たな街づくり—事業手法マニュアル，都市構造改革研究会とエクснаレッジ，pp106-111。

註 3：為中推計數值，參考行政院經濟建設委員會人力規劃處，2006 年 6 月。

註 4：民國 94 年底台南市總人口為 756,859 人。參考「台南市人口統計分析」，台南市政府主計處，民國 95 年 8 月。

註 5：參考「都市更新魔法書」，財團法人都市更新研究發展基金會，2002。

註 6：台南府城再生系列叢書願景策略系列，台南市政府都市發展局，2006 年 12 月。

註 7：* 屬於地區內主要類別分區。

註 8：參考英國再生政策著重分類與本研究建議進行擬定。英國再生計畫主要有三個面向，包括經濟、社會、實質環境，本研究加入法律及管理面向，加入原因為使原先三個面向的法制確立及誘導私部門之獎勵補助而生的法律面向，及再生計畫整體的完整性而有管理面

向，應從再生計畫開始著手調查至計畫結束後的管理面都不可缺少。

參考文獻

- 1.Chirs Couch,1990, *Urban Renewal-Theory and Practice*, Basingstoke: Macmilan。
- 2.Lichfield,D.,1992, *Urban Regeneration for the 1990s*, London: London Planning Advisory Committee。
- 3.Peter Roberts & Hugh Sykes,2000, *Urban Regeneration*, London: SAGE Publications Ltd。
- 4.加藤源，2002，《都市再生の都市デザイン—プロセスと実現手法》，京都：學芸出版社。
- 5.鳴海邦碩，2002，《都市のリ・デザイン——持続と再生のまちづくり》，京都：學芸出版社。
- 6.青木仁，2002，《なぜ日本の街はちくはぐなのか——都市生活者のための都市再生論》，日本經濟新聞社。
- 7.日本都市再生研究中心（Center for Sustainable Urban Regeneration）的相關研究出版品。
- 8.大西隆，〈中心市街地問題の構造と活性化の課題〉，《都市問題》第 89 卷第 10 號。
- 9.大西隆，〈都市構造と中心市街地の活性化〉，《都市問題研究》第 51 卷第 5 號。
- 10.野嶋慎二，〈生活空間としての中心市街地再生〉，《都市計畫》第 48 卷第 3 號。
- 11.吉田朗，〈マスタープランと中心市街地再生〉，《都市計畫》第 48 卷第 3 號。
- 12.黃正義，1981，《都市更新論》，台北：文笙書局。
- 13.陳麗春，1999，〈台灣都市再生策略〉，《台灣土地金融季刊 36 卷 4 期》，pp.25-32。
- 14.台南市政府都市發展局，2006，〈台南市都市更新推動手冊〉，《台南府城再生系列叢書願景策略系列》。
- 15.黃武達，1995，〈日治時代之臺南市近代都市計畫（一）——都市計畫之萌芽與展開〉，《中華民國建築學會建築學報》，pp.75-104。